

### Ungleiche Parlamente: 11. Bundestag und 10. Volkskammer (1990)

Peters, Gunnar

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Hannah-Arendt-Institut für Totalitarismusforschung e.V. an der TU Dresden

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Peters, G. (2009). Ungleiche Parlamente: 11. Bundestag und 10. Volkskammer (1990). *Totalitarismus und Demokratie*, 6(1), 69-85. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-311552>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

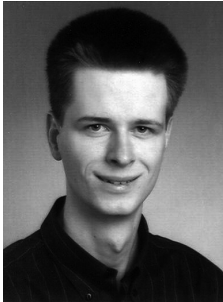
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

---

# Ungleiche Parlamente – 11. Bundestag und 10. Volkskammer (1990)

Gunnar Peters

---



Gunnar Peters, **Abstract**

M. A., geb. 1979 in Rostock, Magisterexamen in Geschichte und Politikwissenschaft (Universität Rostock 2003), Doktorand am Historischen Institut der Universität

Rostock (Anschrift: c/o Lehrstuhl Prof. Dr. Werner Müller, Universität Rostock, Historisches Institut, 18051 Rostock).

The Peaceful Revolution of 1989/90 is a collection of unique situations. For example, in Germany only in 1990 for half a year there existed two democratically elected central parliaments. The Bundestag was in its 11<sup>th</sup> election period (since 1987). The 10<sup>th</sup> Volkskammer (People's Chamber) developed from the first free and secret elections in the GDR on March 18<sup>th</sup>, 1990, and ceased to exist when the GDR joined the Federal Republic on October 3<sup>rd</sup>, 1990. A comparison of institutions asks about common grounds and differences of the parliaments in Bonn and East Berlin and for this purpose views at four levels: the members of parliament, the available infrastructure, the applied ways of proceeding and the decisions on the way towards Germany's reunification.

## I. Einleitung

Zwischen 1949 und 1989 gab es nur ein deutsches Zentralparlament, das diese Bezeichnung verdiente: den Bundestag in Bonn. In der DDR galt der Parlamentarismus der westlichen Welt als „bürgerliches“ Relikt, die Volkskammer in Ost-Berlin begriff sich als sozialistische Vertretungskörperschaft. In Wahrheit war sie eine fast bedeutungslose Institution, die unter der Vormundschaft der SED-Führung stand.<sup>1</sup> 1990 gab es für ein halbes Jahr zwei demokratisch legitimierte Parlamente in Deutschland: zum einen den Bundestag in seiner 11. Wahlperiode (seit 1987), zum anderen die 10. Volkskammer, die aus der ersten freien und geheimen Wahl in der DDR am 18. März 1990 hervorging und sich am Vor-

---

1 Zur sozialistischen Volkskammer vgl. Peter Joachim Lapp, Die Volkskammer der DDR, Opladen 1975; und die Beiträge in folgendem Band: Werner J. Patzelt/Roland Schirmer (Hg.), Die Volkskammer der DDR. Sozialistischer Parlamentarismus in Theorie und Praxis, Opladen 2002.

abend des 3. Oktober 1990 selbst auflöste.<sup>2</sup> Daraufhin wurde der 11. Bundestag um 144 Volkskammerabgeordnete erweitert, am 2. Dezember 1990 fand die Wahl zum 12. – und ersten gesamtdeutschen – Bundestag statt.

Die 10. Volkskammer steht nicht nur zeitlich, sondern auch ihrem Wesen nach zwischen der sozialistischen Volkskammer und dem Bundestag. Sie war *nicht mehr* das eine und *noch nicht* das andere. Freilich findet sie ihren Platz nicht genau auf halber Strecke zwischen beiden Polen. Mit ihrer Vorläuferin verband die 10. Volkskammer der gemeinsame Name und Tagungsort; mit ihrem Nachfolger das Bekenntnis zum Parlamentarismus westlicher Prägung: Sie gingen aus freien und geheimen Wahlen hervor, ließen eine freie Mehrheitsbildung zu und wirkten wesentlich an politischen Entscheidungen mit.

Eine vergleichende historiographische Betrachtung von Bundestag und Volkskammer bis 1989 wäre wegen der fundamentalen Unterschiede beider Institutionen nicht sinnvoll.<sup>3</sup> Hingegen lädt die Sondersituation des Jahres 1990 zu einem Vergleich ein. Der Aufsatz will Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem 11. Bundestag und der 10. Volkskammer herausfiltern und betrachtet dazu (II.) vier ausgewählte Ebenen: Handlungsträger (1.), verfügbare Infrastruktur (2.), angewandte Verfahrenweisen (3.) und getroffene Entscheidungen (4.). Die abschließenden Überlegungen (III.) versuchen die Befunde auf einen Nenner zu bringen.

Das Vorhaben stößt auf Schwierigkeiten; denn der Forschungsstand zu den Untersuchungsobjekten ist unbefriedigend. Eine größere Monographie liegt weder über den 11. Bundestag, noch über die 10. Volkskammer vor. Parlamentsgeschichtlich haben beide bislang wenig wissenschaftliche Aufmerksamkeit gefunden. Die Analysen und Darstellungen der Wiedervereinigung Deutschlands konzentrieren sich auf die Exekutive. Allerdings ist die westdeutsche Seite leichter fassbar durch das „Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages“, das sich als wahre Fundgrube erweist.<sup>4</sup> Im Vergleich dazu steckt die Forschung zur 10. Volkskammer in den Kinderschuhen. Nur in den ersten Jahren nach 1990 und zum zehnjährigen Jubiläum 2000 sind einige Aufsätze erschienen, die in erster Linie die Plenarprotokolle auswerten. Auf Angaben aus dieser Literatur ist mitunter kein Verlass; selbst Zahlen, die sich aus veröffentlichten Quellen erschließen lassen, stimmen nicht.<sup>5</sup> Eine Pionierarbeit für die

2 Vgl. Konrad H. Jarausch, *Die unverhoffte Einheit 1989–1990*, Frankfurt a. M. 1995, S. 178–197; Wolfgang Jäger in Zusammenarbeit mit Michael Walter, *Geschichte der deutschen Einheit*, Band 3: *Die Überwindung der Teilung. Der innerdeutsche Prozess der Vereinigung 1989/90*, Stuttgart 1998, S. 403–426.

3 So zu Recht Horst Möller, *Demokratie und Diktatur*. In: *APuZ*, 57 (2007) 3, S. 3–7, hier 6.

4 Vgl. Peter Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, 3 Bände, Baden-Baden 1999.

5 Zwei Beispiele: Laut Segert hat es in der 10. Wahlperiode 16 Aktuelle Stunden gegeben. Vgl. Dieter Segert, *Die Volkskammer 1990 – Quellen ihrer politischen Kultur*, Münster 1991, S. 16. Ich habe 17 gezählt. Laut Kloth hat der Rechtsausschuss 62 Überweisungen aus dem Plenum erhalten, wobei er in 15 Fällen die Federführung

Erforschung der letzten Volkskammer leistete Christopher Hausmann mit seinem Abgeordnetenhandbuch.<sup>6</sup> Der Verfasser des vorliegenden Aufsatzes arbeitet derzeit an einer zeithistorischen Studie, die den Beitrag der 10. Volkskammer im Prozess der Wiedervereinigung bestimmen will und in diesem Rahmen verschiedene institutionelle Ebenen untersucht. Nachfolgend fließen Teilergebnisse dieses Projektes ein. Wo Aussagen vorsichtig ausfallen, ist das einer noch nicht abschließend gesicherten empirischen Basis geschuldet.

## II. Vergleich

### 1. Abgeordnete: Profis versus Laienspieler?

Dem 11. Bundestag gehörten fast 80 Prozent seiner 519 Mitglieder schon seit mindestens einer Wahlperiode an.<sup>7</sup> Dagegen zogen in die 10. Volkskammer ausnahmslos parlamentarische Neulinge ein. Von den insgesamt – inklusive Nachrückern – 409 Abgeordneten waren 14 schon vor 1990 Mitglied der Volkskammer gewesen,<sup>8</sup> doch auch sie hatten die Institution bisher unter ganz anderen Umständen kennengelernt. Niemand konnte auf Erfahrungen als Abgeordneter eines demokratisch legitimierten Parlaments zurückblicken.

Allerdings ging parlamentarische Unerfahrenheit nicht zwangsläufig mit politischem Anfängertum einher. Die Abgeordneten der früheren „Blockparteien“ waren in der Regel neue Politiker *auf Zentralebene*, aber sie waren vor 1989 ganz überwiegend nicht parteilos gewesen.<sup>9</sup> Ein erheblicher Teil von ihnen hatte in dieser Zeit Parteiämter auf unteren Ebenen bekleidet,<sup>10</sup> wobei sich auch hier bis 1989 Politik unter anderen Bedingungen abspielte. Abgeordnete außerhalb der Blockparteien sammelten Erfahrungen beim Aufbau der neuen Parteien und

---

übernommen hat. Vgl. Hans Michael Kloth, Einige Zahlen zur 10. Volkskammer. In: ZParl, 22 (1991), S. 467–473, hier 471. Meine Auszählung aus den Plenarprotokollen ergab 34 Federführungen bei insgesamt 96 Überweisungen.

6 Vgl. Christopher Hausmann, Biographisches Handbuch der 10. Volkskammer der DDR (1990), Köln 2000.

7 Schindler, Datenhandbuch, S. 581, gibt 110 neue Abgeordnete an (21,2 %), 111 waren es nach Klaus-J. Holzapfel (Hg.), Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag: 11. Wahlperiode 1987, 51. Auflage Sonderdruck Rheinbreitbach 1987, S. 237.

8 Aufstellung bei Hausmann, Biographisches Handbuch, S. LXXI.

9 Vgl. ebd., S. XVIII. Alle Abgeordneten der DBD (9) und der NDPD (2) waren vor dem Herbst 1989 ihrer Partei beigetreten; des Weiteren 92 % der CDU-Abgeordneten und 86 % der PDS-Abgeordneten.

10 Etwa jeder Vierte der 400 am 18. 3. 1990 gewählten Volkskammerabgeordneten hatte vor 1989 bereits eine Parteifunktion inne, zumeist auf lokaler Ebene. Vgl. Hanjo Gergs/Christopher Hausmann/Markus Pohlmann, Political and economic elites in the transformation process in eastern Germany. In: Heinrich Best/Ulrike Becker (Hg.), Elites in Transition. Elite Research in Central and Eastern Europe, Opladen 1997, S. 203–248, hier 232, 234.

Bewegungen, sofern sie sich bereits frühzeitig aktiv eingebracht hatten. Schließlich haben die Synoden der Kirchen, ab Dezember 1989 auch die Runden Tische auf allen Ebenen parlamentarische Techniken vermittelt.<sup>11</sup> Da viele Sitzungen des Zentralen Runden Tisches im Fernsehen übertragen wurden, konnten sie nicht nur von unmittelbaren Teilnehmern erlebt werden.

Vergleicht man die Sozialstruktur von Abgeordneten des 11. Bundestages und der 10. Volkskammer, fallen Unterschiede ins Auge: Die Volkskammer war ein vergleichsweise junges Parlament, dessen Abgeordnete im Durchschnitt knapp 45 Jahre alt und damit fünf Jahre jünger als ihre Kollegen im Bundestag waren. Allerdings kamen die meisten als beruflich Arrivierte ins Parlament, „in der zweiten Lebenshälfte“, was auch auf den Bundestag zutraf.<sup>12</sup>

Unter den Volkskammerabgeordneten besaßen 86 Prozent eine Hochschulbildung, fast 37 Prozent waren promoviert. Der hohe Anteil von Akademikern übertraf noch den Wert im 11. Bundestag.<sup>13</sup> Während der Bundestag von jeher ein Parlament der studierten Rechts-, Staats- und Verwaltungswissenschaftler war,<sup>14</sup> dominierten in der 10. Volkskammer Ingenieure und Techniker. Jeder vierte Abgeordnete zählte zur „technischen Intelligenz“. Nur etwa vier Prozent waren studierte Juristen, zumeist mit Schwerpunkt Wirtschafts-, Finanz-, Straf- oder Agrarrecht.<sup>15</sup> Auch Theologen waren in Ost-Berlin deutlich stärker vertreten als in Bonn (29 gegen 2). Medizin, Pharmazie oder Psychologie hatten zwölf Bundestagsabgeordnete studiert, aber 46 Volkskammerabgeordnete.<sup>16</sup>

Der hohe Anteil von Ingenieuren und der niedrige Anteil von Juristen in der Volkskammer konnten nicht überraschen, wenn man auf die Kandidatenaufstellung blickt. Nach Ansicht der späteren Abgeordneten waren für ihre Aufstellung weder der eigene Bekanntheitsgrad, noch politische oder parlamentarische Erfahrung ausschlaggebend, sondern in erster Linie „politische Unverdorbenheit“.<sup>17</sup> Die Parteien suchten händierend nach Menschen, die bereit waren

11 Zum zentralen Runden Tisch vgl. Uwe Thaysen, *Der Runde Tisch. Oder: Wo blieb das Volk? Der Weg der DDR in die Demokratie*, Opladen 1990; Klemens Semtner, *Der Runde Tisch in der DDR*, München 1992; zu den Runden Tischen auf Bezirksebene vgl. den Beitrag von Francesca Weil im vorliegenden Heft.

12 Hausmann, *Biographisches Handbuch*, S. XXIV.

13 Ebd., S. XX f.

14 Vgl. Schindler, *Datenhandbuch*, S. 674.

15 Hausmann, *Biographisches Handbuch*, S. XX f.

16 Volkskammer: eigene Auszählung nach: Schindler, *Datenhandbuch*, S. 674.

17 Bettina Scholz, *Die Abgeordneten der ersten demokratischen Volkskammer. Von parlamentarischen Anfängern zu Berufspolitikern?* In: Bernhard Muszynski (Hg.), *Deutsche Vereinigung. Probleme der Integration und der Identifikation*, Opladen 1991, S. 85–98, hier 87 f.; Helmut Müller-Enbergs, *Welchen Charakter hatte die Volkskammer nach den Wahlen am 18. März 1990?* In: *ZParl*, 22 (1991), S. 450–467, hier 460; ders., *Zwischen Bewahrung und Modernisierung. Politische Einstellungen in der letzten Volkskammer der DDR*. In: Dietrich Herzog/Hilke Rebenstorf/Bernhard Weißels (Hg.), *Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie*, Opladen 1993, S. 248–271, hier 253.

sich einzubringen und unbelastet erschienen. Letzteres schienen Ingenieure eher zu verbürgen als Absolventen hochgradig politisierter Studienfächer, wie etwa Staatsrecht. Obwohl alle Studenten in der DDR ein Grundlagenstudium des Marxismus-Leninismus absolvieren mussten, wurde Staatsrechtswissenschaftlern offenbar allein aufgrund ihrer Ausbildung eine relative Nähe zum alten Regime unterstellt wie umgekehrt ausgebildeten Ingenieuren und Naturwissenschaftlern eine relative Ferne.

Ein Theologiestudium in der DDR galt als Gütesiegel für Nonkonformismus und Garant für Kompetenzen. Dies war nicht nur der theologischen Ausbildung geschuldet, sondern auch der Tatsache, dass die Kirchen in der Auseinandersetzung mit dem politischen Regime über Jahre hinweg eine unbelastete, aber qualifizierte „Gegenelite“ herangebildet hatten.<sup>18</sup> Da die sozialistische Staatsführung einer atheistischen Ideologie anhing, waren Vertreter einer Religion zwangsläufig mit Politik konfrontiert. In dem Maße, in dem die Kirchenbindungen in der DDR zurückgingen, verdichtete sich der binnenkirchliche Raum, was die Entstehung von Netzwerken begünstigte. Wer Theologie studierte und später als Pfarrer arbeitete, war nicht nur von vornherein für politische Themen sensibilisiert, sondern simulierte durch die Einbindung in kirchliche Strukturen (Gemeindegemeinderäte, Synoden) Politik, indem er Techniken (Meinungsbildung, Interessenvertretung, Kompromissfindung) praktisch einübte und dabei Kompetenzen (rhetorische, moderatorische und organisatorische Fähigkeiten sowie die Gewohnheit, vor größeren Gruppen aufzutreten) erwarb. Vor diesem Hintergrund ist es kein Zufall, wenn Oppositionsgruppen in der DDR unter dem Dach der Kirche Zuflucht fanden; zumal die Kirchen nach ihrem Selbstverständnis „Orte für das freie Wort und – zwar nicht für den tätigen Widerstand, wohl aber für den deutlichen Widerspruch sein“ wollten.<sup>19</sup>

Der Arztberuf besitzt traditionell ein hohes Renommee, gerade Humanmediziner gelten als Vertrauenspersonen von hoher Integrität.<sup>20</sup> Allerdings galt das im Osten und Westen Deutschlands gleichermaßen und erklärt noch nicht den hohen Anteil von Medizinern in der 10. Volkskammer. Offenbar waren 1990 in der DDR mehr Ärzte bereit, für ein Parlamentsmandat zu kandidieren. Vermutlich gingen die meisten von ihnen irrtümlich davon aus, dass das Mandat sich nebenberuflich wahrnehmen ließe.

In der Volkskammer traf man auf Abgeordnete, die durch ihr Äußeres auffielen, zum Beispiel ihre Barttracht oder – in den neugegründeten Parteien und

18 Hierzu und zum Folgenden vgl. Karl Schmitt, Kirchenangehörige Parlamentarier in den neuen Bundesländern nach dem Systemumbruch. In: ZParl, 37 (2006), S. 47–63, hier 60–62, Zitat S. 61.

19 Richard Schröder, Die wichtigsten Irrtümer über die deutsche Einheit, Freiburg i. Brsg. 2007, S. 212.

20 Vgl. eine Aussage von Sabine Bergmann-Pohl, zit. nach Francesca Weil, „Mein Bestes für das Gesundheitswesen“. Ehemalige IM-Ärzte als Abgeordnete der letzten Volkskammer. In: DA, 39 (2006), S. 853–864, hier 853 und dies., Zielgruppe Ärzteschaft. Ärzte als inoffizielle Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit der DDR, Göttingen 2008, S. 259.

Bewegungen – ihren legeren Kleidungsstil. Besonders augenfällig sind die Unterschiede, wenn man zeitgenössische Fotos von Franz Müntefering und Wolfgang Thierse nebeneinander betrachtet.<sup>21</sup> Beide waren 1990 Abgeordnete: dieser in der Volkskammer, jener im Bundestag. Sie entstammen derselben Generation, Müntefering wurde 1940 geboren, Thierse 1943. Beide bekleideten in ihrem Leben das höchste Parteiamt: der eine von Juni bis September 1990 als Vorsitzender der Ost-SPD, der andere von März 2004 bis November 2005 und seit Oktober 2008 als Vorsitzender der gesamtdeutschen SPD.

Während Müntefering schon immer glattrasiert und mit einem gepflegten Äußeren daherkam, gefiel sich Thierse 1990 mit Rauschbart und offenem Kragen. Er war sich sicher, er würde sich in einem weißen Hemd mit Schlips „nicht wohlfühlen; denn ich bin doch der Mensch geblieben, der ich früher war.“ Das Volk sollte ihn „als einen Farbtupfer in der geordneten Landschaft der Politik“ betrachten.<sup>22</sup> Am Ende aber unterscheiden sich beide Herren in erster Linie nicht durch ihre äußeren Erscheinungsbilder, sondern ihre politischen Karrierewege. Franz Müntefering benötigte vom Eintritt in die SPD bis zum ersten Bundestagsmandat neun Jahre, Wolfgang Thierse errang sein Volkskammermandat etwa neun Wochen nach seinem Parteieintritt. Münteferings innerparteilicher Aufstieg erforderte Kraft und Geduld, er absolvierte in Nordrhein-Westfalen, dem größten Landesverband der West-SPD, die „Ochsentour“ (wie sie im gefestigten Parteienstaat üblich ist). Thierse konnte zum Senkrechtstarter werden, weil die Ost-SPD eine junge Partei war, der es an Eliten mangelte (was für Revolutionszeiten typisch ist).

## 2. Infrastruktur: Perfektion versus Improvisation?

Sowohl der Bundestag als auch die Volkskammer waren 1949 gegründet worden. Während aber in Bonn von jeher ein Parlament westlicher Prägung bestanden hatte, das seine Strukturen im Laufe von vier Jahrzehnten auf- und ausbauen, ja perfektionieren konnte, fristete die Volkskammer bis 1989 ein kümmerliches Schattendasein im politischen System der DDR. Als die Abgeordneten im April 1990 einrückten, um parlamentarische Arbeit ähnlich wie im Bundestag zu betreiben, fanden sie eine unzulängliche Infrastruktur vor, was an vier Beispielen illustriert sei.

Zunächst fehlten adäquate Regelungen für die Finanzierung von Abgeordneten und Fraktionen. Bis 1989 war das Volkskammermandat ein Ehrenamt gewesen, eine Freizeitbeschäftigung. Die Fraktionen hatten für die Arbeit der sozialistischen Volkskammer praktisch keine Rolle gespielt, da abgesehen von einer

21 Etwa in: Holzapfel, Kürschners Volkshandbuch, S. 142, und Hausmann, Biographisches Handbuch, S. 227.

22 Schreiben Wolfgang Thierse an Kurt D. vom 14.9.1990 (Archiv der sozialen Demokratie, Bonn [AdsD], SPD-Volkskammerfraktion, Nr. 94).

einzigsten Ausnahme alle Abstimmungen bis Herbst 1989 einstimmig getroffen wurden. Nach dem 18. März 1990 gab es nur noch Berufsparlamentarier, und die Fraktionen leisteten eigene Arbeit. Fast zwei Monate verstrichen nach der Wahl, ehe die Abgeordneten und Fraktionen am 10. Mai 1990 erstmals Bezüge erhielten.<sup>23</sup> Die Diät eines Volkskammerabgeordneten betrug weniger als 40 Prozent, die Aufwandsentschädigung weniger als 45 Prozent der entsprechenden Leistung an ein Mitglied des Bundestages.<sup>24</sup>

Die Volkskammer residierte im Palast der Republik, doch beanspruchte sie dort nur einen vergleichsweise kleinen Trakt. Der größere Teil des Gebäudes entfiel auf einen Kongresssaal (wo seit 1976 alle fünf Jahre die Parteitage der SED stattgefunden hatten), eine Kleinkunsthöhne (Theater im Palast), gastronomische und Freizeiteinrichtungen sowie den Zwischenbau. Für die ständige und umfassende Arbeit von Fraktionen war der Palast nicht geschaffen, abgesehen von einem Plenarsaal und einigen Beratungsräumen für die Volkskammer gab es dort „so gut wie keine Büros“. <sup>25</sup> Diese waren bis 1989 nicht benötigt worden, da die Abgeordneten pro Jahr zu lediglich zwei Plenar- und wenigen Ausschusssitzungen nach Berlin kamen. Zum 1. April 1990 übernahm die Volkskammer große Teile des Hauses des SED-Zentralkomitees. Der Bezug verlief schleppend, da das Gebäude schrittweise freigezogen wurde. Mehrfach mussten Räume neu verteilt werden, erst im Sommer 1990 hatten die Fraktionen ihre endgültigen Zimmer. Auch das neue Domizil konnte nicht alle (An-)Forderungen erfüllen. Martin Gutzeit, Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Volkskammerfraktion, schreibt dazu: „Nach einem Vermerk vom 21. Mai zum Raumverteilungsplan wurde festgestellt, dass die Arbeitsraumsituation für den Geschäftsführen-

- 23 Aufgrund einer vorläufigen Regelung. Vgl. Sitzung des Präsidiums der Volkskammer der DDR am 2. 5. 1990, Beschlussprotokoll, S. 16 (Bundesarchiv, Berlin-Lichterfelde [BArch], DA 1/18757, Bl. 59); Sitzung der SPD-Fraktion in der Volkskammer am 2. 5. 1990, Ergebnisprotokoll, S. 3 (AdsD, SPD-Volkskammerfraktion, Nr. 26).
- 24 Die steuerpflichtige Entschädigung für Volkskammerabgeordnete betrug 3 600 Mark im Monat. Daneben hatten Abgeordnete Anspruch auf eine steuerfreie Kostenpauschale von bis zu 2 300 Mark. Vgl. § 4 Abs. 1 und 3 (Diäten) sowie § 5 Abs. 2 (Kostenpauschale) Gesetz über Rechtsverhältnisse der Abgeordneten der Volkskammer der DDR vom 31. 5. 1990. In: Gesetzblatt der DDR (GBL.) Teil I, Nr. 30 vom 12. 6. 1990, S. 274 f. Das Abgeordnetengesetz wurde rückwirkend zum 18. 3. 1990, dem Tag der Wahl, in Kraft gesetzt. Die Bezüge wurden mit der Währungsunion zum 1. 7. 1990, wie alle Löhne und Gehälter, 1:1 umgestellt. Bundestagsabgeordnete erhielten damals eine steuerpflichtige Entschädigung von 9 221 DM und eine steuerfreie Kostenpauschale von bis zu 5 274 DM, wobei die Bezüge zum 1. 7. 1990 auf 9 664 DM bzw. 5 443 DM angehoben wurden. Vgl. Schindler, Datenhandbuch, S. 3216. Demnach lagen die Bezüge der Volkskammerabgeordneten nominell (ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Währungen) bei 39 % (Diät) bzw. 43,6 % (Kostenpauschale) der Bezüge ihrer Kollegen im Bundestag, ab Juli bei 37,3 % bzw. 42,3 %. Das durchschnittliche Bruttolohnniveau lag im Frühjahr 1990 bei etwa einem Drittel der Bundesrepublik, doch kam es im Umfeld der Währungsunion zu teilweise massiven Lohnsteigerungen.
- 25 Zusammenkunft der Vertreter der Parteien und politischen Vereinigungen, die durch Abgeordnete vertreten sind, zur Vorbereitung der Konstituierung der Volkskammer, 20. 3. 1990, S. 4 (BArch, DA 1/19094).



den Vorstand sowie die Fraktionsverwaltung eigentlich unzumutbar ist. In einer Reihe von Arbeitsräumen fehlten die wichtigsten Büromöbel. Die Mitglieder des Geschäftsführenden Fraktionsvorstandes mussten sich mit ihrem jeweiligen Referenten einen Arbeitsraum teilen. Die Sekretärinnen von bis zu sechs Arbeitsgruppen waren in je einem Schreibbüro untergebracht. Die Anzahl der Räume reichte nicht aus, um die persönlichen Mitarbeiter der Abgeordneten in gesonderten Räumen unterzubringen.“<sup>26</sup>

Für die Abgeordneten, die außerhalb des Berliner Einzugsgebietes wohnten, wurde ein zentrales Abgeordnetenhotel in Berlin-Lichtenberg geschaffen. Es handelte sich um einen Plattenbau aus den 1980er Jahren, einen Katzensprung entfernt vom einstigen Ministerium für Staatssicherheit, dem es als Ledigenwohnheim gedient hatte. Das Gebäude, in dem noch bis Mai 1990 ehemalige Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit bzw. des Amtes für Nationale Sicherheit wohnten, musste erst in ein halbwegs annehmbares Quartier verwandelt werden. Anfangs teilten sich zwei Abgeordnete ein Zimmer, später erhielt jeder ein eigenes Zimmer, doch waren Küche und Bad zusammen mit einem Kollegen zu benutzen.<sup>27</sup>

Die neuen Abgeordneten fanden in der Volkskammer einen bescheidenen Verwaltungsapparat vor. Unzureichend ausgeprägt waren vor allem die Bereiche, die den Abgeordneten bei ihrer parlamentarischen Tätigkeit direkt unter die Arme greifen konnten (z. B. Ausschusssdienst), überdimensioniert hingegen Abteilungen, die sich eher auf die Außenwirkung richteten (z. B. Interparlamentarische Arbeit). Einen wissenschaftlichen Dienst wie der Bundestag besaß die Volkskammer nicht, sondern nur eine Bibliothek mit einem Bestand von rund zehntausend Bänden. In Bonn verfügte die Bibliothek des Bundestages 1990 über 1,1 Millionen Bände.<sup>28</sup> Das Volkskammersekretariat zählte im März 1990 nicht nur deutlich weniger Beschäftigte als die Verwaltung des 11. Bundestages, sondern sogar noch weniger als die Verwaltung des ersten Bundestages im Jahre 1949.<sup>29</sup> Ost-Berlin reagierte 1990 mit einer Umstrukturierung des Apparates

26 Martin Gutzeit, Aufbau, Organisation und Arbeit der SPD-Fraktion in der Volkskammer. In: SPD-Bundestagsfraktion (Hg.), „Die Handschrift der SPD muss erkennbar sein“. Die Fraktion der SPD in der Volkskammer der DDR, Berlin 2000, S. 23–36, hier 31 f.

27 Vgl. dazu Sabine Bergmann-Pohl, Abschied ohne Tränen. Rückblick auf das Jahr der Einheit. Aufgezeichnet von Dietrich von Thadden, Berlin 1991, S. 56 f.

28 Volkskammer: Gerhard Hahn, Die Reichstagsbibliothek zu Berlin – ein Spiegel deutscher Geschichte. Mit einer Darstellung zur Geschichte der Bibliotheken der Frankfurter Nationalversammlung, des Deutschen Bundestages und der Volkskammer sowie einem Anhang: Ausländische Parlamentsbibliotheken unter nationalsozialistischer Herrschaft, und Dokumenten, Düsseldorf 1997, S. 609. Bundestag: Schindler, Datenhandbuch, S. 3433 (inklusive Mikroformen).

29 Der Leiter des Volkskammersekretariats, Herbert Kelle, nannte am 20.3.1990 eine Mitarbeiterzahl von 70 bis 100. Vgl. Zusammenkunft der Vertreter der Parteien und politischen Vereinigungen, S. 6. Als sich der erste Bundestag, der fast genauso viele Abgeordnete wie die 10. Volkskammer hatte, 1949 konstituierte, bestand seine Ver-

und einer erheblichen Personalaufstockung. Es gelang aber weder der Verwaltung, noch den Fraktionen oder den Abgeordneten, vergleichbare Mitarbeiterstäbe aufzubauen, wie sie in Bonn zum Standard gehörten. Die 10. Volkskammer umfasste relativ viele Abgeordnete und wenige Mitarbeiter, der 11. Bundestag relativ wenige Abgeordnete und viele Mitarbeiter. Obwohl der Bundestag ein paar Mitarbeiter nach Ost-Berlin entsandte, lag der Schwerpunkt seiner Hilfe im technischen Bereich, etwa bei der Ausstattung mit Bürotechnik.

### 3. Verfahrensweisen: Tradition versus Experiment?

Während die Unterschiede bei der Infrastruktur groß sind, fallen sie bei den Verfahrensweisen gering aus. Hier hat sich die Volkskammer am Bundestag orientiert und anzugleichen versucht. Die Volkskammerverwaltung hatte Ansprechpartner, wenn sie kurzfristig klären wollte, wie der Bundestag bestimmte Probleme, vor allem Finanzfragen, handhabte. So erkundigte man sich in Bonn, wer im Falle einer Sondersitzung während der Parlamentsferien die Kosten für die Fahrt der Abgeordneten vom Urlaubs- zum Tagungsort und wieder zurück trage und inwieweit Kosten von Baumaßnahmen zu erstatten seien,<sup>30</sup> die am Wohnsitz der Präsidentin zur Erhöhung ihrer Sicherheit notwendig wurden.<sup>31</sup>

Der Gang der Gesetzgebung unterschied sich in Bonn und Ost-Berlin kaum voneinander. Zwar behandelte die Volkskammer Gesetzentwürfe regelmäßig in zwei, der Bundestag in drei Lesungen. Aber die zweite und dritte Lesung wurde im Bundestag in der Regel miteinander verbunden. Die endgültige Geschäftsordnung der Volkskammer war wesentlich an die des Bundestages angeglichen. „Überwiegend wurden Bestimmungen des Bonner Parlaments in leicht umformulierten Fassungen übernommen.“<sup>32</sup> Nur eine Bestimmung kannte die Geschäftsordnung des Bundestages nicht: „Jedes Mitglied der Volkskammer folgt bei Reden, Handlungen, Abstimmungen und Wahlen seiner Überzeugung

---

waltung aus etwa 260 Mitarbeitern. Vgl. Udo Wengst, Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1984, S. 210. Der 11. Bundestag (519 Abgeordnete) beschäftigte 1989 etwa 1700 Mitarbeiter. Vgl. Peter Schindler, Die Verwaltung des Bundestages. In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Berlin 1989, S. 829–858, hier 829, 847.

30 Vgl. 22. Sitzung des Präsidiums der Volkskammer vom 31. 7. 1990, Beschlussprotokoll, S. 7 (BArch, DA 1/18773, Bl. 46); Mitteilung [Harald] Irmscher an Koll. [Dieter] Lehmann, 01.08.1990 (BArch, DA 1/18264).

31 Vgl. [Harald] Irmscher, Information für Herrn [Dieter] Lehmann vom 2.8.1990 (BArch, DA 1/18264).

32 Armin Burkhardt, Ein Parlament sucht(e) seine Sprache. Zur Sprache der Volkskammer. In: ders./K. Peter Fritzsche (Hg.), Sprache im Umbruch. Politischer Sprachwandel im Zeichen von „Wende“ und „Vereinigung“, Berlin 1992, S. 155–197, hier 190.

und seinem Gewissen.“<sup>33</sup> Offenkundig rührte der Passus daher, dass der immer noch als gültig angesehene DDR-Verfassungstext keine derartige Bestimmung enthielt, während sie sich aus dem Grundgesetz ergab.<sup>34</sup>

Unterschiede ergaben sich vor allem im Hinblick auf ungeschriebene Regeln: Im Bundestag stand der größten Fraktion nach einem in die Weimarer Republik zurückreichenden Brauch automatisch der Vorschlag des Parlamentspräsidenten zu. Seine Wahl war eine Formsache, solange es sich um eine Person handelte, die Aussicht auf Akzeptanz hatte.<sup>35</sup> Zur konstituierenden Tagung der Volkskammer hatten nicht nur die beiden größten Koalitionspartner, sondern auch alle Oppositionsfraktionen jeweils einen Vorschlag für den Parlamentspräsidenten unterbreitet. Gewählt wurde indes die Kandidatin der größten Fraktion, Sabine Bergmann-Pohl (CDU).<sup>36</sup>

Im Bereich der Ausschüsse blieben zwei Bonner Gepflogenheiten unbeachtet. Üblicherweise gehörte der stellvertretende Vorsitzende eines Bundestagsausschusses nicht derselben politischen Seite (Fraktion) an wie dessen Vorsitzender.<sup>37</sup> In der 10. Volkskammer gab es hingegen vier Ausschüsse,<sup>38</sup> in denen beide Funktionen mit Mitgliedern der CDU/DA-Fraktion besetzt wurden. Des Weiteren galt es im Bundestag als nicht schicklich, wenn ehemalige Minister in dem Fachausschuss Mitglied wurden, der ihrem Ressort entsprach: „Nach einer unverbindlichen Stilregel gehen ehemalige Minister nicht in den korrespondierenden Ausschuss, um den Nachfolger nicht mit allzuviel Insider-Wissen zu kontrollieren. Auch könnte es sonst zu Loyalitätskonflikten für die verbliebenen leitenden Beamten kommen, wenn diese im Ausschuss auf bohrende Fragen ihres ehemaligen Chefs antworten müssen, die dieser so nur aus eigener intimer Kenntnis stellen kann.“<sup>39</sup> Zwei Minister der Modrow-Regierung wurden in der 10. Volkskammer nicht nur Mitglied, sondern sogar Vorsitzende des korrespon-

33 § 9 Abs. 1, Verwaltung der Volkskammer (Hg.), Geschäftsordnung der Volkskammer der DDR vom 12. 7. 1990, o. O., o. J.

34 Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG: „Sie [die Abgeordneten des Deutschen Bundestages – d. Vf.] sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“

35 Vgl. Rupert Schick (Hg.), Der Bundestagspräsident: Amt, Funktionen, Personen, 10. überarb. und erg. Auflage Bonn 1990, S. 20–22.

36 Sie setzte sich gegen Reinhard Höppner (SPD), Hans Modrow (PDS), Wolfgang Ullmann (Demokratie Jetzt, Fraktion Bündnis 90/Grüne) und Günther Maleuda (DBD) durch. Vgl. 10. Volkskammer, 1. Tagung, 5. 4. 1990, stenographische Niederschrift, S. 5.

37 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Der Aktuelle Begriff '90 [Ausg. als Jahrbuch], Rheinbreitbach 1990, S. 15.

38 Wahlprüfung, Geschäftsordnung, Immunität; Verfassung und Verwaltungsreform; Post- und Fernmeldewesen; Handel und Tourismus. Vgl. Hausmann, Biographisches Handbuch, S. LXVI f.

39 R. Peter Dach, Das Ausschussverfahren nach der Geschäftsordnung und in der Praxis. In: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht, S. 1103–1130, hier 1111.

dierenden Ausschusses.<sup>40</sup> Allerdings handelte es sich im einen wie im anderen Fall um informelle Regeln. Zeitgenössische Proteste gegen deren Nichtbefolgung sind nicht überliefert; man kann davon ausgehen, dass sich keine Seite dadurch übervorteilt fühlte.

#### 4. Entscheidungen: Alltag versus Sonderauftrag?

Für den Bundestag begann die 11. Wahlperiode 1987 in ruhigem Fahrwasser. Von der Friedlichen Revolution in der DDR wurde Bonn überrascht. Die 10. Wahlperiode der Volkskammer umspannt die Revolutionsphase, in der die deutsche Einheit vorbereitet und staatsrechtlich realisiert wurde.<sup>41</sup> Welche Rolle haben der Bundestag und die Volkskammer dabei gespielt?

Wer von den Entscheidungen zur Wiedervereinigung spricht, muss sich zunächst den verfassungsrechtlichen Modus in Erinnerung rufen. Enthielt die DDR-Verfassung seit 1974 keinen Bezug zur deutschen Einheit mehr, fand sich in der Präambel des Bonner Grundgesetzes (GG) seit 1949 ein Wiedervereinigungsgebot.<sup>42</sup> In seinem Urteil zum Grundlagenvertrag hatte das Bundesverfassungsgericht 1973 klargestellt: „Kein Verfassungsorgan der Bundesrepublik Deutschland darf die Wiederherstellung der staatlichen Einheit als politisches Ziel aufgeben, alle Verfassungsorgane sind verpflichtet, in ihrer Politik auf die Erreichung dieses Zieles hinzuwirken – das schließt die Forderung ein, den Wiedervereinigungsanspruch im Innern wach zu halten und nach außen beharrlich zu vertreten – und alles zu unterlassen, was die Wiedervereinigung vereiteln würde.“<sup>43</sup> Allerdings konnte die Bundesregierung eigenverantwortlich entscheiden, welche politischen Maßnahmen dazu angetan waren, das verfassungsrechtliche Ziel zu erreichen oder ihm näherzukommen.

40 Der frühere Kulturminister Dietmar Keller (PDS) wurde Vorsitzender des Kulturausschusses, der frühere Landwirtschaftsminister Hans Watzek (DBD) Vorsitzender des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

41 Dass auch die Phase nach der Volkskammerwahl am 18. März 1990 der Revolution zugerechnet werden muss, betont Michael Richter, *Die Revolution in Deutschland 1989/90. Anmerkungen zum Charakter der „Wende“*, 3. Auflage Dresden 1997, S. 25–27; ders., *Friedliche Revolution und Transformation*. In: DA, 34 (2001), S. 931–943, hier 935–942.

42 „Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.“ Präambel Satz 3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949. In: Bundesgesetzblatt (BGBl.) Teil I, Nr. 1, 23. 5. 1949, S. 1–19. Faksimile des Originals: Jutta Limbach/Roman Herzog/Dieter Grimm (Hg.), *Die deutschen Verfassungen. Reproduktion der Verfassungsoriginale von 1849, 1871, 1919 sowie des Grundgesetzes von 1949*, München 1999, S. 185–249.

43 Urteil des Zweiten Senats vom 31. 7. 1973 – 2 BvF 1/73 –. In: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Band 36, Tübingen 1974, Nr. 1, S. 1–37, hier 1 (Leitsatz 4) = 17 f.

Das Grundgesetz hielt zwei Wege zur Umsetzung des Wiedervereinigungsgebotes parat: Artikel 23 GG, der den Beitritt anderer Teile Deutschlands zur Bundesrepublik regelte;<sup>44</sup> und Artikel 146 GG, der von der Ablösung des Grundgesetzes durch eine neue Verfassung sprach.<sup>45</sup> Dies hätte die Einberufung eines gesamtdeutschen Verfassungskonvents oder einer verfassungsgebenden Versammlung vorausgesetzt. Mit Verabschiedung einer neuen Verfassung wäre dann der Zusammenschluss beider Staaten vollzogen worden. Beide Artikel beschrieben im engeren Sinne nicht Wege zur deutschen Einheit, sondern regelten das Schicksal des Grundgesetzes im Falle der Wiedervereinigung: Nach Artikel 23 blieb es unter Ausweitung seines Geltungsbereiches in Kraft, nach Artikel 146 wurde es durch eine neue Verfassung abgelöst.

Im April 1990 wurde in Ost-Berlin eine Große Koalition unter Führung von Ministerpräsident Lothar de Maizière aus CDU, Demokratischem Aufbruch, Deutscher Sozialer Union, drei liberalen Parteien (Bund Freier Demokraten, Deutsche Forumpartei, Ost-FDP) sowie der SPD gebildet. Die Partner legten sich in der Koalitionsvereinbarung auf ein Verfahren nach Artikel 23 GG fest.<sup>46</sup> Wenn sich die Wiedervereinigung als Beitritt der DDR zur Bundesrepublik vollzog, gilt es die wesentlichen Entscheidungen für den Beitritt zu untersuchen. Drei Ebenen können unterschieden werden: (1) die DDR-Ebene, (2) die innerdeutsche Ebene und (3) die internationale Ebene.

(1) Um den Beitritt im Innern vorzubereiten, wurden in der DDR Strukturen geschaffen, die mit dem Grundgesetz kompatibel waren. Die Volkskammer beschloss Verfassungsgrundsätze, die den sozialistischen Kern der alten Verfassung formell außer Kraft setzten.<sup>47</sup> Im Rahmen einer Verwaltungsreform verabschiedete sie eine Kommunalverfassung, mit der das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung in den Gemeinden und Landkreisen eingeführt wurde,<sup>48</sup> sowie

44 Wortlaut bis 1990: „Dieses Grundgesetz gilt zunächst im Gebiete der Länder Baden, Bayern, Bremen, Groß-Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern. In anderen Teilen Deutschlands ist es nach deren Beitritt in Kraft zu setzen.“

45 Wortlaut bis 1990: „Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

46 Grundsätze der Koalitionsvereinbarung zwischen den Fraktionen der CDU, der DSU, dem DA, den Liberalen (BFD, DFP, FDP) und der SPD vom 12. 4. 1990. In: Ingo von Münch unter Mitarbeit von Günter Hoog (Hg.), *Dokumente der Wiedervereinigung Deutschlands: Quellentexte zum Prozess der Wiedervereinigung*, Stuttgart 1991, S. 163–190, hier 163.

47 Vgl. Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Verfassung der DDR (Verfassungsgrundsätze) vom 17. 6. 1990. In: GBl. Teil I, Nr. 33, 22. 6. 1990, S. 299 f. Zum Hintergrund vgl. Gunnar Peters, *Verfassungsfragen in der 10. Volkskammer der DDR* (1990). In: DA, 37 (2004), S. 828–839.

48 Vgl. Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17. 5. 1990. In: GBl. Teil I, Nr. 28, 25. 5. 1990, S. 255–269. Zur Genese vgl. Franz-Ludwig Knemeyer (Hg.), *Aufbau kommunaler Selbstver-*

ein Ländereinführungsgesetz.<sup>49</sup> Der Bundestag war an diesen Entscheidungen nicht beteiligt.

(2) Drei innerdeutsche Verträge bestimmten die Modalitäten des Beitritts. Der erste Staatsvertrag schuf zum 1. Juli 1990 eine Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen beiden deutschen Staaten,<sup>50</sup> der Wahlvertrag bestimmte die Regeln der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl am 2. Dezember 1990,<sup>51</sup> der Einigungsvertrag regelte den Prozess der Rechtsangleichung nach dem Beitritt.<sup>52</sup> Rechtlich gesehen handelte es sich um Staatsverträge, die verfassungsmäßig von Regierungen ausgehandelt und nach ihrer Unterzeichnung dem Parlament zur Ratifizierung (Umwandlung in innerstaatliches Recht) vorgelegt werden. Dabei kann das Parlament den Vertrag nicht mehr verändern, sondern nur in Gänze annehmen oder ablehnen. Die Staatsverträge zur deutschen Einheit mussten sowohl den Bundestag als auch die Volkskammer passieren, doch war die Volkskammer in der Vorhand: Sie musste jeweils zuerst abstimmen. Als Anfang August 1990 der Wahlvertrag in der Volkskammer scheiterte, weil zu später Stunde nicht genügend Abgeordnete der Koalition anwesend waren, setz-

---

waltung in der DDR. Grundsatzfragen und Dokumentation zur Entstehung einer Kommunalverfassung, Baden-Baden 1990; zum Text vgl. Gerd Schmidt-Eichstaedt u. a., Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung). Kommentar, Köln 1990; und Otto N. Bretzinger, Die Kommunalverfassung der DDR. Ihre Einordnung in die Tradition und ihr Beitrag zur Fortentwicklung des deutschen Kommunalrechts, Baden-Baden 1994.

- 49 Vgl. Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der DDR (Ländereinführungsgesetz) vom 22.7.1990. In: GBl. Teil I, Nr. 51, 14.8.1990, S. 955–959. Zum Gesamtprozess vgl. Michael Richter, Die Bildung des Freistaates Sachsen. Friedliche Revolution, Föderalisierung, deutsche Einheit 1989/90, Göttingen 2004.
- 50 Vgl. Gesetz zum Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland vom 18.5.1990 (Verfassungsgesetz) vom 21.6.1990. In: GBl. Teil I, Nr. 34, 25.6.1990, S. 331–356. Zu Genese und Inhalt vgl. Dieter Grosser, Geschichte der deutschen Einheit, Band 2: Das Wagnis der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Politische Zwänge im Konflikt mit ökonomischen Regeln, Stuttgart 1998.
- 51 Vgl. Gesetz zum Vertrag zur Vorbereitung und Durchführung der ersten gesamtdeutschen Wahl des Deutschen Bundestages zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland vom 3.8.1990 (Verfassungsgesetz) vom 22.8.1990. In: GBl. Teil II, Nr. 6, 13.9.1990, S. 45–62. Zum Hintergrund vgl. Eckhard Jesse, Die institutionellen Rahmenbedingungen der Bundestagswahl vom 2. Dezember 1990. In: Hans-Dieter Klingemann/Max Kaase (Hg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1990, Opladen 1994, S. 15–41.
- 52 Vgl. Gesetz zum Vertrag zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag – vom 31.8.1990 (Verfassungsgesetz) vom 20.9.1990. In: GBl. I, Nr. 64, 28.9.1990, S. 1627–1985. Zum Inhalt vgl. Thomas Höch, Der Einigungsvertrag zwischen völkerrechtlichem Vertrag und nationalem Gesetz. Untersuchungen zur Bestandskraft des Vertrags über die Herstellung der Einheit Deutschlands, Berlin 1995. Eine zeithistorische Studie über die Vertragsverhandlungen fehlt. Bislang geben nur die Memoiren des Leiters der westdeutschen Delegation darüber Auskunft; vgl. Wolfgang Schäuble, Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte, hg. von Dirk Koch/Klaus Wirtgen, akt. Taschenbuchausgabe München 1993.

te der Bundestag seine abschließende Lesung des Wahlvertrages aus. Eine Ratifizierung machte keinen Sinn, solange das positive Votum der DDR ausstand. Nachdem die Volkskammer den Vertrag im zweiten Anlauf, am 22. August 1990, angenommen hatte, zog der Bundestag nach.

(3) Internationale Entscheidungen flankierten den Beitritt. Dabei ging es nicht um die Schaffung eines vereinten Deutschlands, sondern um dessen Einbettung in eine atlantisch-europäische Friedensordnung.<sup>53</sup> Die Zwei-plus-Vier-Gespräche bildeten dafür das Forum und mündeten in einen völkerrechtlichen Vertrag, der am 12. September 1990 in Moskau unterzeichnet wurde.<sup>54</sup> Wichtige Vorentscheidungen waren bilateral getroffen worden. Beide Parlamente haben in der Diplomatie der Wiedervereinigung keine (mit-)entscheidende Rolle gespielt. Sie standen als Beobachter am Spielfeldrand.

Welches war staatsrechtlich der entscheidende Schritt in die Einheit? Der vollständige Titel des Einigungsvertrags ist missverständlich: „Vertrag über die Herstellung der deutschen Einheit“. Die deutsche Einheit wurde nicht durch den Einigungsvertrag begründet. Vielmehr fasste die Volkskammer in der Nacht auf den 23. August 1990 den Beschluss, dass die DDR der Bundesrepublik zum 3. Oktober 1990 beitritt.<sup>55</sup> Dieser Beschluss war gekennzeichnet durch drei Eigenschaften:<sup>56</sup>

- *Unbedingtheit*: Die Bundesrepublik musste den Beitritt akzeptieren, sie konnte ihn nicht ablehnen. Ihre Entscheidung war bereits 1949 gefallen – mit der Aufnahme des Wiedervereinigungsgebotes in die Präambel und der Beitrittsmöglichkeit in Artikel 23 des Grundgesetzes.
- *Vorbehaltlosigkeit*: Die DDR konnte keine Bedingungen an ihren Beschluss knüpfen. Freilich war es möglich, sich in einem gesonderten Vertrag mit der Bundesrepublik über die Modalitäten des Beitritts zu einigen, wie es später

53 Vgl. Wolfgang Jäger, Der Weg zur Wiedervereinigung. In: Eberhard Kuhrt in Verb. mit Hannsjörg F. Buck und Gunter Holzweißig (Hg.), Die SED-Herrschaft und ihr Zusammenbruch, Opladen 1996, S. 349–370, hier 358 f.

54 Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland [vom 12.9.1990]. In: BGBl. Teil II, Nr. 38, 13.10.1990, S. 1318–1329. Faksimile des Originals in: Alliierten-Museum Berlin (Hg.), 2+4=1. Die internationale Regelung der deutschen Einheit, Berlin o. J. [2000], S. 11–55. Zur Genese liegen zahlreiche Studien vor, die jeweils eine bestimmte Sicht der am Zwei-plus-Vier-Prozess beteiligten Regierungen reflektieren. Vgl. für die Bundesregierung Werner Weidenfeld in Zusammenarbeit mit Peter M. Wagner/Elke Bruck, Geschichte der deutschen Einheit, Band 4: Außenpolitik für die deutsche Einheit. Die Entscheidungsjahre 1989/90, Stuttgart 1998.

55 Vgl. Beschluss der Volkskammer der DDR über den Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 23.8.1990. In: GBl. Teil I, Nr. 57, 04.09.1990, S. 1324. Zur Debatte um den Beitrittstermin vgl. Gunnar Peters, Vom Beitrittstermin zum Nationalfeiertag. Zur Geschichte des 3. Oktober 1990. In: Die politische Meinung, 50 (2005) 431, S. 47–52.

56 Zum Folgenden Peter Lerche, Der Beitritt der DDR – Voraussetzungen, Realisierung, Wirkungen. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII: Die Einheit Deutschlands – Entwicklungen und Grundlagen, Heidelberg 1995, S. 403–446, hier 421–432.

im Einigungsvertrag geschehen ist. Nur der Beitrittsbeschluss selbst konnte keine Bedingungen formulieren. Der Beschluss der Volkskammer listete denn auch nur Erwartungen auf.

- *Unwiderruflichkeit*: Der einmal gefasste Beschluss war nicht rückholbar. Nach der Entscheidung vom 23. August 1990 wäre die staatliche Wiedervereinigung zum 3. Oktober 1990 selbst dann realisiert worden, wenn der Einigungsvertrag nicht mehr unterzeichnet oder ratifiziert worden wäre (in diesem Falle wäre der Bundestag verpflichtet gewesen, ein Überleitungsgesetz zu verabschieden).

Mit ihrem Beitrittsbeschluss schuf die 10. Volkskammer die deutsche Einheit. Der Bundestag hatte daran keinen Anteil.

### III. Fazit

Die Unterschiede, die der Vergleich zutage fördert, relativieren sich bei näherem Hinsehen. Gegenüber ihren Kollegen im 11. Bundestag waren die Abgeordneten der 10. Volkskammer anders sozialisiert, politische Seiteneinsteiger und parlamentarische Neulinge. Doch wenn man fragt, ob dies Auswirkungen auf den Politikstil hatte, wird die Antwort zurückhaltend ausfallen. Zum Politiker kann man sich nicht ausbilden lassen; höchstens einzelne, im Studium erworbene Fertigkeiten können für die Politik nützlich sein. Günther Krause, Hochschullehrer für Informatik, Vorsitzender der Volkskammerfraktion CDU/DA und Parlamentarischer Staatssekretär im Amt des Ministerpräsidenten, empfand eine Dominanz von Technikern gegenüber Juristen als vorteilhaft. Im Mai 1990 sagte er: „Der Denkweise eines Ingenieurs oder Informatikers entspricht es, die zur Verfügung stehende Zeit zu nutzen, um eine Lösung zu finden. Unser Problem ist, dass wir wenig Zeit haben. Wir Ingenieure und Informatiker [...] suchen unter solchen Umständen die Lösung, die am wenigsten Nachteile bietet. Da haben wir einen Startvorteil gegenüber den Rechtsgelehrten. Wir kennen die Regelmechanismen von Systemen, wir können ihre Beherrschbarkeit analysieren.“<sup>57</sup> Juristen würden diese Aussage vermutlich belächeln und darauf verweisen, dass es gerade Vertreter ihrer Zunft auszeichne, rasch zum Kern eines Problems vorzudringen.

Wie auch immer: Bei den anstehenden Entscheidungen waren Politiker im Osten wie im Westen gleichermaßen Laienspieler. Die Friedliche Revolution in der DDR traf die Bundesrepublik unvorbereitet, und allerorten wurden neue Wege beschritten. Bundespräsident Horst Köhler, der 1990 als Staatssekretär im Bonner Finanzministerium an der Vorbereitung des ersten Staatsvertrages betei-

<sup>57</sup> „Dann geht es bergauf“ [Interview Günther Krause]. In: Der Spiegel, Nr. 33 vom 13. 8. 1990, S. 25–28, hier 27.



ligt war, sagte auf dem Festakt zum 18. Jahrestag der Wiedervereinigung: „Praktisch war es unmöglich, im Vereinigungsprozess immer genau zu wissen, was die richtige Entscheidung ist. Und deshalb wollen wir nicht länger so tun, als sei alles immer nur richtig gewesen.“<sup>58</sup>

Keine wesentlichen Unterschiede lassen sich bei den parlamentarischen Verfahrensweisen feststellen: Bonn war Vorbild; Ost-Berlin hat nicht experimentiert, sondern das Bewährte übernommen. Obendrein ließe sich zeigen, dass es für die Entscheidungen der Volkskammer zur Wiedervereinigung stets eine Koalitionsmehrheit gab. In Ost-Berlin war ebenso wie in Bonn der Gegensatz zwischen Koalition und Opposition beherrschend. Im Vergleich zum Bundestag gebar die 10. Volkskammer keinen neuen Typus von Abgeordneten, und sie erfand keinen wesentlich anders gearteten Parlamentarismus.<sup>59</sup>

Zwei Unterschiede zwischen Bundestag und Volkskammer bleiben. Zum einen lagen Welten zwischen der vor Ort verfügbaren Infrastruktur: in Bonn seit Jahrzehnten gewachsene, perfektionierte Strukturen – in Ost-Berlin Improvisation unter unzulänglichen Bedingungen. Das hat aber die praktische Arbeit der Volkskammer nicht merklich gehemmt – sei es, weil die Laienspieler einen „geölten“ Parlamentsbetrieb nicht gewohnt waren; sei es, weil Pioniergeist sie beflügelte; sei es, weil sie gar keine Wahl hatten. Zum anderen erweisen sich die hauptsächlichen Entscheidungsprozesse als asymmetrisch. Hat die Volkskammer auf dem Weg zur deutschen Einheit maßgebliche Entscheidungen getroffen, war der Bundestag daran entweder unbeteiligt (Kommunalverfassung, Länder-einführungsgesetz) oder hat sie nachvollzogen (Staatsverträge). Mit ihrem Beitrittsbeschluss unternahm die Volkskammer den entscheidenden staatsrechtlichen Schritt zur deutschen Einheit und erfand beiläufig den neuen deutschen Nationalfeiertag.

Als sich die 10. Volkskammer im April 1990 konstituierte, stand sie als Revolutionsparlament vor zwei Aufgaben: Sie musste sich selbst einrichten, um überhaupt arbeitsfähig zu werden, und zugleich ein politisches Programm abarbeiten, das ganz im Zeichen der deutschen Einheit stand. Der 11. Bundestag brauchte keinen parlamentarischen Neuanfang zu bewerkstelligen, die deutsche Einheit war für ihn eine zusätzliche Aufgabe, die neben dem normalen Tagesgeschäft herlief. Dabei hat er die parlamentarische Arbeit in Ost-Berlin unter-

58 „Wo wir uns finden“. Rede von Bundespräsident Horst Köhler beim Festakt der Deutschen Einheit am 3.10.2008 in Hamburg. In: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 103-1 vom 3.10.2008, S. 2.

59 Diese These habe ich näher ausgeführt in meinem Vortrag „Die Tätigkeit der alten und neuen Parteien in der frei gewählten Volkskammer“ auf der Konferenz „Opposition und SED in der Friedlichen Revolution. Organisationsgeschichte der alten und neuen politischen Gruppen 1989/90“, veranstaltet vom Berliner Landesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR, der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien e.V. und der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR, am 26.11.2008 in Berlin. Die Publikation eines Tagungsbandes ist geplant.

stützt durch einen ideellen, technischen und (in geringerem Umfang) personellen Transfer.

Beide deutschen Parlamente haben 1990 dazu beigetragen, dass sich die Wiedervereinigung demokratisch legitimiert vollzog. Um die Arbeit der letzten Volkskammer zu würdigen, wurde fünf Jahre nach der Wiedervereinigung im Abgeordnetengesetz des Bundestages ein Passus ergänzt, wonach Leistungen an ehemalige Mitglieder des Bundestages (z. B. Rentenanwartschaften) künftig auch den Abgeordneten des letzten und einzig frei gewählten DDR-Parlaments zuständen. Dazu wurde ihre Mitgliedschaft in der 10. Volkskammer „als Mitgliedszeit im Bundestag“ anerkannt.<sup>60</sup> Diese Gleichsetzung ist berechtigt: Bei allen Unterschieden im Detail gab es eine überragende Gemeinsamkeit zwischen dem 11. Bundestag und der 10. Volkskammer: Beide waren Parlamente.

---

60 Art. 2 Nr. 8 Gesetz zur Neuregelung der Rechtsstellung der Abgeordneten vom 15.12.1995. In: BGBl. Teil I, Nr. 65, 21.12.1995, S. 1718–1721; § 21 Abs. 3 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz). In: ebd., Nr. 13, 4.3.1996, S. 327–339. Eine ähnliche Regelung ist mittlerweile für die Mitglieder des Ministerrates unter Lothar de Maizièrre erlassen worden, wobei die Zugehörigkeit zu dieser einzigen demokratisch legitimierten DDR-Regierung „als volles Amtsjahr“ in der Bundesregierung angerechnet wird. Art. 1 Nr. 5 Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesministergesetzes vom 23.10.2008. In: ebd., Nr. 48, 28.10.2008, S. 2018 f.